Document generated on 10/12/2024 4:56 a.m.

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional

Le régime intracommunautaire de l'exercice des activités de pêche dans les espaces maritimes de l'« Europe bleue »

Jean-Noël Billard

Volume 5, 1988

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1101484ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1101484ar

See table of contents

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)
2561-6994 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Billard, J.-N. (1988). Le régime intracommunautaire de l'exercice des activités de pêche dans les espaces maritimes de l'« Europe bleue ». *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, *5*, 87–124. https://doi.org/10.7202/1101484ar

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 1988

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Le régime intracommunautaire de l'exercice des activités de pêche dans les espaces maritimes de l'« Europe bleue »

JEAN-NOËL BILLARD *

Treize années de négociations laborieuses, ponctuées de débats passionnés et de crises exprimant les intransigeances alternées des États membres, qui se sont traduites par une prolifération de séances extraordinaires du Conseil des Communautés et qui se poursuivront, parfois, jusque dans des « incidents de mer » entre partenaires ; ainsi pourrait se résumer la chronique de la naissance difficile de l'Europe de la pêche maritime. Pourtant, l'avènement d'un volet « réglementation des activités de pêche » dans l'édification de l'Europe communautaire peut, tout autant, être présenté comme l'aboutissement d'une création juridique continue. En réussissant à surmonter des conflits d'intérêts, des divergences de conceptions et des situations nationales disparates (traditions de pêche dissemblables, ressources halieutiques diverses, modernité des flottes variable) par la recherche de solutions qui seraient largement de nature à les concilier, une législation communautaire a fini par s'imposer. Désormais globale et, partant, cohérente, elle n'atteint qu'incomplètement le grand dessein de « communautarisation » des espaces de pêche des pays membres.

La cohérence de la législation actuelle, qui vient régir — grâce au binôme conditions d'accès aux lieux de pêche/conditions d'exercice de la pêche — l'activité de production des ressources halieutiques, résulte en

* Chargé du cours de droit des Communautés européennes à l'Université de Poitiers.

substance de l'accomplissement (en date du 25 janvier 1983) du passage de l'appropriation à la gestion. L'édifice de normes communautaires acquiert son importance et son originalité du fait de la conjugaison réalisée de la soumission des États membres à un impératif juridique et de leur acceptation des conséquences inhérentes à une contrainte éco-
acceptation des conséquences inhérentes à une contrainte économique.

À la définition, par le règlement 2141/70[1] — lui-même confirmé, après le premier élargissement, par le règlement 101/76[2] — d'un régime d'égal accès aux lieux de pêche (soumission initiale à la contrainte juridique), le règlement de base 170/83[3] ajoute la mise en place d'un régime de conservation de la ressource (nouvel impératif né de la prise de conscience du dépérissement des stocks et du risque d'épuisement) en enrichissant singulièrement la politique halieutique commune. Mais cette lacune, dont le comblement par le droit communautaire était tout au plus évoqué à l'origine[4], ne sera définitivement remplie que sous l'impulsion décisive des effets d'une révolution dont les manifestations les plus significatives viennent s'intercaler entre les deux textes et à l'écart desquels les États membres de la C.E.E. ne sont nullement restés : l'extension géographique des pouvoirs des États côtiers.

Par le biais de l'impératif égalitaire, le droit communautaire assure en effet son emprise sur les « eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de chacun des États membres[5] », dont les fonds de

1. Règlement 2141/70 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, dans *J.O.C.E.* du 27 octobre 1970, n° L-236, p. 1. Le précédant de près de quatre ans, la consultation du Comité économique et social contenue dans le « Rapport sur la situation du secteur de la pêche dans les États membres de la Communauté économique européenne et les principes de base pour une politique commune, dans *J.O.C.E.* du 29 mars 1967, n° C-58, p. 861 [ci-après dénommé le rapport de la Commission], peut être tenue pour l'acte de naissance de l'« Europe bleue ». Visée par le règlement 2141/70, la première proposition de la Commission (*J.O.C.E.* du 13 décembre 1968, n° C-91, p. 1) s'en inspire directement.
2. Règlement 101/76 abrogeant le règlement précédent, sous un intitulé identique, dans *J.O.C.E.* du 28 janv. 1976, n° L-20, p. 19.
3. Règlement 170/83 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (*J.O.C.E.* du 27 janvier 1983, n° L-24, p. 1) « complétant » — selon son préambule — le règlement 101/76 (*supra*, note 2), et à son tour notamment complété par le règlement d'application 171/83, prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche, dans *J.O.C.E.* du 27 janv. 1983, n° L-24, p. 14.
4. Possibilité prévue par l'art. 5 du règlement 2141/70, *supra*, note 1.
5. Selon la formulation utilisée dès le règlement 2141/70, *supra*, note 1, préambule et art. 2.

pêche deviennent ainsi accessibles à tous les professionnels de la Communauté.

En visant l'article 7 du traité de la C.E.E., dont la règle d'or impose la « non-discrimination » en raison de la nationalité des agents de production ressortissants des États membres, le règlement de 1970 tranchait aussitôt une difficulté. Car affirmer ainsi l'autorité de la norme non discriminatoire jusque dans l'accès des pêcheurs communautaires aux domaines maritimes définis suppose nettement résolue la question du champ d'application territorial du droit communautaire[6]. S'il n'est certes pas le seul, le secteur des activités de pêche se prête particulièrement bien à son énoncé : lorsque l'activité économique nationale — dès lors qu'elle continue du point de vue matériel de relever de la compétence couverte par la Communauté[7] — ne se déroule plus sur le territoire proprement dit de l'État membre, ou sur ses prolongements non litigieux, le droit communautaire s'applique-t-il encore ? Le renvoi expressément effectué aux « lois en vigueur »[8] (qui comprennent les conventions internationales qui engagent l'État membre[9]), telles qu'elles désignent et délimitent les espaces de mer soumis à sa « souveraineté » ou à sa « juridiction », est de nature à clore, du moins en matière de pêche, une controverse juridique.

La réponse du Conseil, qui trouverait aisément à se recommander de l'article 227 du traité de Rome — lequel fait référence non aux « territoires » des États membres mais aux « États » membres eux-mêmes —, se fonde sur le principe de la coïncidence entre le champ d'application (territorial) du droit communautaire et le champ d'application (territorial) du droit

6. Voir Y. VAN DER MENSBRUGGHE, « La mer et les Communautés européennes », (1969) 1 *R.B.D.I.* 87 ; D. VIGNES, « La réglementation de la pêche dans le marché commun au regard du droit communautaire et du droit international », (1970) 16 *A.F.D.I.* 829 et, du même auteur, « Les Communautés européennes et le droit de la mer », (1973) 16 *R.M.C.* 84 ; J.L. DEWOST, *L'application territoriale du droit communautaire : disparition et résurgence de la notion de frontière* (1980), pp. 253-267.
7. La politique de la pêche est, en vertu de l'art. 43 du Traité instituant la Communauté économique européenne ((1958) 298 R.T.N.U. 11) [ci-après dénommé Traité C.E.E.] — expressément visé par le règlement 2141/70, *supra*, note 1 — une composante particulière de la politique agricole commune.
8. Voir le règlement 2141/70, *supra*, note 1, art. 2 paragraphe 3.
9. Les analyses doctrinales s'accordent sur ce point : voir *supra*, note 6. Voir aussi P. GUEBEN et M. KELLER-NOELLET, « Aspects juridiques de la politique de la Communauté économique européenne en matière de pêche », (1971) 14 *R.M.C.* 246 ; il en va donc ainsi, en particulier, de la *Convention sur la pêche*, signée à Londres le 9 mars 1964 (entrée en vigueur le 9 mars 1966), (1966) 581 R.T.N.U. 57, qui consacre la légitimité des zones de pêche réservées au-delà de la mer territoriale. [ci-après dénommée Convention de Londres].

de l'État membre. Dès que celui-ci exerce certains droits, même limités, sur un espace maritime, la règle non discriminatoire s'y trouve — sauf dérogation à consentir par le droit communautaire — immédiatement applicable à tous les pêcheurs de la Communauté. Quant à la mention, exactement reproduite par le règlement de 1976 [10], des textes « en vigueur », elle est précieuse puisqu'elle dicte une adaptation continue de la sphère d'application de l'égalité qu'implique l'appartenance au « marché commun » : à toute modification du droit des États membres qui s'exprimeraient par une extension de leurs zones de pêche doit nécessairement répondre un semblable élargissement géographique du champ de la norme égalitaire pour l'ensemble des professionnels intéressés.

Quand la liberté de la pêche définissait, à la seule exception de la mer territoriale, la majeure partie du domaine océanique, égalité d'accès et libre exploitation — l'une et l'autre pratiquement sans limite — pouvaient unir leurs effets dans les « eaux communautaires ». Encore qu'en 1970 le dogme de la liberté des mers fût déjà ébranlé (par l'instauration de certaines zones de pêche réservées aux nationaux de l'État riverain dans la zone contiguë [11]), il était alors loisible au pêcheur de la Communauté selon les habitudes et les capacités des flottes nationales respectives, d'exercer un choix : entre la libre activité « hauturière » (à l'extérieur de la mer territoriale de pays tiers) et le libre usage de la ressource de l'espace européen non discriminatoire, dont la largeur ne pouvait excéder 12 milles marins [12]). Aucune des deux options ne devait, en son principe même, durablement subsister.

Ni l'une, du fait de l'exacerbation du nationalisme maritime [13], annonciatrice d'une transformation majeure du droit international public de la mer ; ni l'autre, en raison de l'aménagement communautaire des nouvelles zones de pêche des États membres, dont l'extension marquait le raidissement corrélatif de la Communauté.

10. Règlement 101/76, *supra*, note 2, art. 2 paragraphe 3.
11. Voir J.P. QUÉNEUDEC, *Les problèmes de l'exploitation des ressources biologiques de la mer* (1977), pp. 145-179, plus spécialement la p. 166.
12. Limite extérieure maximale de l'espace d'eaux réservées, en vertu de l'art. 2 de la Convention de Londres, *supra*, note 9, (système de 6 + 6 = droits de pêche exclusifs aux États riverains dans la zone des six premiers milles, entre 6 et 12 milles, droits de pêche réservés à l'État riverain et aux autres pays parties à la Convention qui avaient utilisé cette zone au cours des dix années antérieures à 1962).
13. Pour une analyse fouillée du phénomène, voir L. LUCCHINI et M. VOELCKEL, « Les États et la mer, le nationalisme maritime », dans *Notes Études Documents* [ci-après dénommé *N.É.D.*], 1978, n°s 4451-4452.

La mutation du statut des espaces maritimes a presque connu son achèvement avec la signature, le 10 décembre 1982 à Montego Bay, de la *Convention des Nations unies sur le droit de la mer* [14]. Faisant la part belle aux États côtiers, ceux-ci se voient reconnaître, dans une zone économique exclusive ainsi consacrée de 200 milles marins, l'existence de droits souverains aux fins d'exploitation des ressources biologiques. Mais avant même que l'idée de zone de pêche exclusive étendue ne devienne générale dans sa formulation conventionnelle, il est permis de considérer qu'elle s'est trouvée progressivement cristallisée dans le droit international coutumier. Déclenché, il y a une trentaine d'années, par des pays en voie de développement, le mouvement s'est ensuite propagé au sein des pays industrialisés avec les prises de position de l'Australie, du Canada et des États-Unis, mais également de pays scandinaves (Islande, puis Norvège). C'est surtout à cette propagation européenne que vient répliquer la résolution du Conseil du 3 novembre 1976 [15] convenant, à compter du 1er janvier 1977, d'une extension concertée par les États membres de leurs zones de pêche jusqu'à la limite de 200 milles.

Cet « acte réflexe » est, en réalité, une décision à double détente : mesure immédiate de « protection de la ressource commune » contre les États tiers, elle participe, dès sa mise en vigueur, au cloisonnement du domaine océanique ; prise dans l'intérêt du pêcheur communautaire, elle devait pour cette raison être confirmée par une limitation de sa propre activité à l'intérieur du nouvel « espace européen » et déboucher nécessairement sur une « conservation du patrimoine commun ». À leur tour justifiées par une excessive exploitation des eaux devenues « communautaires » (elle-même favorisée par l'amélioration des techniques de capture et le développement accru de la pêche industrielle), les mesures de gestion, désormais inscrites dans des règles propres à la Communauté, contribuent alors au fractionnement juridique du nouveau droit de la mer.

14. Voir sa partie V, « Zone économique exclusive » (art. 55 à 75) Doc. N.U. A/CONF. 62/122 et corr. 1 et 2 (1982), également reproduite dans *N.É.D.*, janv. 1983, n°s 4703-4704. Voir aussi J.P. QUÉNEUDEC, *Les tendances dominantes du système juridique issu de la Convention* (1984), pp. 125-173.
15. Date de l'adoption formelle à Bruxelles, — selon la procédure écrite — de la Résolution de La Haye concernant certains aspects externes de la création dans la communauté à compter du 1er janv. 1977, d'une zone de pêche s'étendant jusqu'à 200 milles, dans *J.O.C.E.* du 7 mai 1981, n° C-105, p. 1 ; voir aussi D. VIGNES, « La création dans la Communauté au cours de l'automne 1976 et de l'hiver 1977 d'une zone de pêche s'étendant jusqu'à 200 milles » dans *Mélanges Fernand Dehousse. La construction européenne* (1979), vol. 2, aux pp. 323-332.

Il serait toutefois inexact de penser que l'emprise de la politique halieutique commune, depuis le règlement de base de 1983, est complète en ce sens qu'elle couvrirait l'ensemble des domaines maritimes potentiellement concernés.

D'une part, le champ d'application des régimes d'accès et de conservation qui la définissent est, délibérément ou involontairement, limité. Elle ne s'étend pas à la Méditerranée — explicitement exclue par le règlement 170/83 et non affectée par l'extension concertée à 200 milles —, qui réclame un statut propre [16]. Si la protection de la ressource est indispensable, en liaison nécessaire avec la sauvegarde de l'environnement s'il s'agit d'une mer semi-fermée et aux faibles courants, les conditions d'exploitation du régime général, fondées sur la répartition d'un total de captures, apparaissent peu appropriées pour réglementer l'exercice d'une activité professionnelle non négligeable (et moins encore avec l'adhésion de l'Espagne) mais essentiellement artisanale. Si certaines actions ponctuelles ont été entreprises, notamment sous la forme de « programmes intégrés [17] », force est de dresser le constat suivant : ni au titre d'un régime particulier, qui reste à édifier, ni en application du régime commun, qui ne les concerne pas vraiment, l'Italie et la Grèce n'appartiennent pas tout à fait à l'Europe de la pêche et l'« Europe bleue du Sud » demeure embryonnaire [18].

Désormais amputée des eaux du Groenland, l'« Europe bleue du Nord » s'est, quant à elle, quelque peu rétrécie. Dès qu'entre en vigueur le 1er janvier 1985, l'accord conclu pour 10 ans entre d'une part le Danemark et le Groenland et, d'autre part, la Communauté [19], le volet interne de la politique commune cesse d'être applicable au Groenland à la suite de sa décision de se retirer de la Communauté. Certes, en liaison avec un protocole dont l'échéance est fixée le 31 décembre 1989, les activités de pêche communautaire ainsi quantifiées sont maintenues dans les eaux groenlandaises. Mais l'accord comporte, en échange des droits concédés,

16. En sa faveur, voir certains documents de séance du Parlement européen : Doc. 1-949/82, 13 déc. 1982 (Rapport de F. GAUTIER) et Doc. 1-1519/83, 7 mars 1984 (Rapport de G. PAPAPIETRO).
17. Sur l'ensemble des mesures appliquées en Méditerranée, voir la question écrite avec réponse n° 185/83 de M. Leonidas Kirkos à la Commission. Objet : la nouvelle politique communautaire de la pêche et pêche en Méditerranée, dans *J.O.C.E.* du 5 oct. 1983, n° C-266, p. 19.
18. Sachant que les régions méditerranéennes sont bien couvertes par les organisations de marché et la politique structurelle de la pêche.
19. Accord en matière de pêche entre la Communauté économique européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement local du Groenland, d'autre part, *J.O.C.E.* du 1er fév. 1985, n° L-29/9.

une clause de compensation financière qui évoque la contrepartie prévue par certains engagements conventionnels liant la Communauté et des pays tiers [20].

D'autre part, et surtout pour les sept États membres riverains de la mer du Nord et de l'Atlantique Nord auxquels elle est destinée [21], la législation communautaire ne parvient pas à établir une exacte symétrie entre les champs maritimes respectifs des devoirs et des droits qu'elle leur impose ainsi qu'à leurs ressortissants ou qu'elle leur reconnaît. Car l'accord de janvier 1983 ne fut trouvé par le Conseil qu'à une condition déterminante : pour qu'un régime commun de conservation, constitué d'obligations venant restreindre la liberté de la pêche — fût unanimement accepté par les États dans l'ensemble de l'espace européen des 200 milles, il fallait qu'une concession fût consentie par la Communauté à la règle d'égalité d'accès dans une partie de cette zone. De la sorte, le règlement 170/83 ne pouvait revêtir l'allure d'une « charte des devoirs généraux de gestion » des partenaires de l'Europe de la pêche qu'à la condition de prendre également l'aspect d'une « charte des droits particuliers d'accès » de chacun d'eux. C'est pourquoi à la liberté limitée d'exploitation répond l'imparfaite égalité d'accès. On traitera de celle-ci dans une première partie avant d'aborder la liberté d'exploitation dans la seconde.

I. — IMPARFAITE ÉGALITÉ D'ACCÈS AUX LIEUX DE PÊCHE

D'une confrontation entre la résolution du Conseil prévoyant l'extension des limites des zones de pêche des États membres et son règlement portant fixation de conditions d'accès aux lieux de pêche ainsi redéfinis [22],

20. Sur le volet externe de l'« Europe Bleue » (vaste opération de négociations diplomatiques entre la Communauté et les pays tiers) voir G. APOLLIS. « Le régime communautaire d'accès aux lieux de pêche et aux stocks halieutiques », (1983) 29 *A.F.D.I.* 646, plus spécialement aux pp. 656-662.
21. Sept États dans une Communauté à 10 et, depuis l'élargissement à la péninsule ibérique, 9 pays dans un ensemble à 12. Pour un examen particulier des mesures transitoires du volet « pêche » des Actes relatifs à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise aux Communautés européennes signés à Madrid et Lisbonne (*J.O.C.E.* du 15 nov. 1985, n° L-302, art. 154 à 176 (Espagne) et 346 à 363 (Portugal), voir G. APOLLIS, « La réglementation des activités halieutiques dans l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal au Traité C.E.E. », (1985) 31 *A.F.D.I.* 837 et, du même auteur, « L'Europe bleue élargie », (1986) 29 *R.M.C.* 449.
22. Outre APOLLIS, *loc. cit. supra*, note 20, voir D. BOOSS, « La politique commune de la pêche, quelques aspects juridiques », (1983) 26 *R.M.C.* 404.

une constatation immédiate s'impose : la « zone européenne » de 200 milles n'est pas une unité juridique.

Certes, sauf intervention de dérogations conventionnelles à négocier par voie d'accords entre la Communauté et les pays tiers intéressés, l'accès à sa ressource halieutique leur est entièrement interdit. Elle n'est pourtant pas uniformément régie par l'exigence de la « non-discrimination », qui eût postulé l'égal accès des pêcheurs des pays membres jusqu'aux lignes de base lui servant de limite inférieure. Son fractionnement en deux espaces que l'on peut nettement différencier témoigne de l'existence — ou plutôt du maintien — d'un accommodement d'orientations contraires (communautaire et nationale) préexistantes (A). Il reste que le renouvellement par le Conseil d'une zone échappant à l'objectif égalitaire n'était, lui-même, acceptable par chacun des partenaires qu'expressément assorti de certains tempéraments venant en aménager le statut (B).

A. — Fractionnement du régime de la zone européenne des 200 milles

Confirmation tacite de l'autorité élargie de la norme égalitaire et reconduction expresse d'une zone discriminatoire, à son tour renforcée : ainsi se présente le règlement 170/83 dans son volet « accès ». De ce point de vue, seul l'espace maritime situé au-delà de la bande dite d'« eaux côtières [23] », au régime précisément dérogatoire, mérite la qualification d'« eaux communautaires », soit une zone de 188 milles nautiques, mesurés à partir de la limite extérieure de la bande côtière, dont la largeur maximale devait être explicitement fixée [24].

1. — *La « zone communautaire »*

Le principe unificateur de l'égalité, sous l'empire duquel elle se trouve placée, confère aux sept espaces de pêche ainsi délimités le caractère d'un ensemble unique.

a) Dans son exacte configuration actuelle, la zone communautaire résulte, une fois le domaine des « eaux côtières » retranché, de l'incorporation de l'extension des zones maritimes des États riverains dans le régime de droit commun, à la même date que la prise d'effet de l'action

23. Règlement 170/83, *supra*, note 3, préambule et art. 6.
24. *Id.*, art. 6 paragraphe 1.

concertée prévue par la résolution de La Haye [25]. Puisque la majeure partie des eaux dépendant des États membres devient alors accessible à tout pêcheur communautaire, il faut aisément convenir — certaines résistances ayant été vaincues sur ce point — d'une assez remarquable continuité d'inspiration du régime européen. Son orientation égalitaire n'a nullement été abandonnée dans la perspective ou du fait de l'élargissement de la Communauté au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande [26]. L'Acte d'adhésion fait référence au règlement initial du Conseil [27] pour manifester l'« acceptation de l'acquis communautaire », tenu par les Neuf pour irréversible dans la mesure où le règlement de 1976 en maintient toute l'innovation. La clause d'« intégration automatique » [28] allait permettre et commander une adaptation immédiate à la situation nouvelle née de l'adoption de la règle des 200 milles : dès lors que celle-ci devenait effective, la sphère d'application de la norme d'égalité d'accès était aussitôt étendue. Sans doute s'agit-il d'une transposition et non d'une actualisation continue, la zone commune ne recouvrant aujourd'hui aucun espace auparavant partagé. Et si, en raison d'évidentes disparités géographiques (que l'extension du 1er janvier 1977 accuse), la norme communautaire n'est toujours pas d'application égale pour tous les pays membres concernés, du moins sa vigueur n'est-elle plus tributaire, ni de l'état des droits étatiques fixant la largeur de la mer territoriale, ou l'existence d'eaux réservées adjacentes (flexibilité de la zone commune selon l'État et le moment de référence) ni de la « casuistique » des dérogations prévues par l'Acte d'adhésion avant l'intervention du règlement de base de 1983 [29].

25. Soit le 1er janv. 1977, en sachant qu'à cette date — et cela jusqu'au 1er janv. 1983 — la bande côtière autorisée n'est pas encore uniforme.
26. Il n'en allait pas exactement de même dans la perspective de l'adhésion de la Norvège, compte tenu de la rédaction du Protocole n° 21 (déclaré caduc à la suite de la non-ratification du traité d'adhésion par cet État) qui insistait sur le régime dérogatoire.
27. Actes relatifs à l'adhésion aux Communautés européennes du Danemark, de l'Irlande, du Royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord [ci-après dénommé Acte d'adhésion], *J.O.C.E.* du 27 mars 1972, n° L-73, p. 1, art. 100.
28. Règlement 101/76, *supra*, note 2, art. 2.
29. *Supra*, note 3. Reste, pourtant, une importante série d'entorses au principe de l'actualisation continue de la zone commune, réintroduite par l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal. L'accès des navires espagnols et portugais aux « eaux communes » — le principe de réciprocité devant être respecté — apparaît singulièrement limité : 1° Il est interdit, pour les professionnels des deux États adhérents, en Mer du Nord, jusqu'en 2002 (sauf réexamen favorable dix ans auparavant) ; 2° Il est réglementé pour l'Espagne, par le biais d'une liste

b) L'interdiction de toute discrimination qui s'adresse à l'État membre et, partant, le bénéfice de l'égal accès pour le professionnel ressortissant ne valent qu'à deux conditions générales posées dès l'origine. La première concerne la nationalité du navire, car le principe d'égalité s'applique «entre tous les navires de pêche battant pavillon d'un des États membres et immatriculés sur le territoire de la Communauté [30]». De par l'exigence d'un lien effectif entre l'État et le navire [31], le droit d'égal accès dans les eaux communes ne peut être invoqué que par le pêcheur communautaire. Sauf à préciser, selon une nouvelle mais marginale version des pavillons de complaisance, que le pavillon d'un État membre peut être acquis (chacun en déterminant pour son propre compte les conditions) par un navire qui, faute d'un lien substantiel avec l'État, ne devrait pas en posséder la nationalité [32].

De la part d'une législation dont le but et l'objet se rapportent exclusivement à l'exploitation des «ressources biologiques» (ou «halieutiques»), une seconde condition s'impose d'elle-même: les eaux maritimes qui tombent sous la «souveraineté» ou la «juridiction» de l'État membre ne sont également accessibles qu'aux fins d'exercice d'une activité de pêche. Certaines observations méritent d'être formulées concernant ce libre accès réciproque «finalisé»:

— Son domaine s'étend naturellement au plateau continental dans la mesure où l'activité exercée sur celui-ci touche aux ressources biologiques qui y sont fixées. En d'autres termes, la norme égalitaire s'applique aux «espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le lit de la mer ou au-dessous de ce lit, soit incapables de se déplacer si ce n'est en restant constamment en contact physique avec le lit de la mer ou le sous-sol [33]».

— Ce n'est pas vraiment sous cet aspect mineur — les enjeux économiques se trouvant ailleurs que dans la ressource de pêche — qu'est débattue la question de l'applicabilité du traité de Rome au plateau continental des États membres, sachant que la Commission lui a déjà donné une réponse générale nettement positive [34]. Sous peine d'abandonner la dimension essentiellement «horizontale» de l'Europe «bleue» des pêcheurs pour aborder la dimension verticale de l'Europe «noire» des ressources minérales, il suffit d'indiquer ici:

— qu'il serait manifestement prématuré, selon l'approche faisant intervenir la notion classique du droit international de la mer, d'évoquer l'existence d'un «plateau continental commun»; sans doute, depuis la simple harmonisation des législations minières et fiscales ainsi que des politiques énergétiques des pays membres jusqu'à la «communautarisation» pure et simple des ressources du plateau, en passant par des formules intermédiaires plaçant le «patrimoine commun» sous la gestion d'une haute autorité communautaire dans l'intérêt de tous les membres, des suggestions existent [35]; mais elles ne sont, pour l'instant, qu'autant d'exhortations à l'adresse des institutions de la Communauté;

«périodique» de navires (au nombre de 100) autorisés à exercer simultanément leurs activités de pêche (selon une formule déjà expérimentée dans l'Accord de pêche de 1980); 3° on remarque, enfin, l'exclusion pure et simple de trois secteurs (les îles Canaries, Ceuta et Melilla) du champ d'application de la politique commune des pêches.

30. Voir règlement 2141/70, *supra*, note 1, art. 2 paragraphe 1 (reproduit à la même place par le règlement 101/76, *supra*, note 2).

31. Voir l'article 5 de la *Convention sur la haute mer*, faite à Genève le 29 avril 1958, (1963) 450 R.T.N.U. 83 et C. ROUSSEAU, *Droit international public* (1980), p. 290.

32. C'était le cas d'un certain nombre de navires de pêche espagnols, passés ainsi ... sous un pavillon britannique; dès que le développement de ce phénomène a été connu, les autorités françaises ont alerté, à plusieurs reprises, les responsables britanniques du secteur des pêches maritimes, eux-mêmes confrontés à l'émotion grandissante de leurs propres pêcheurs (réponse du ministre de la Mer à une question écrite de Q.E. COUSTE, n° 14724, J.O.-A.N.-Q., 21 juin 1982, p. 2592).

33. Quatre États membres ont ratifié la Convention de 1958, *supra*, note 31, ou y ont adhéré: le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. La République fédérale d'Allemagne et l'Irlande l'ont seulement signée. La Belgique, l'Italie et le Luxembourg se sont abstenus d'apposer leur signature au bas du document, mais tous s'en sont inspirés dans leur législation. Voir Y. VAN DER MENSBRUGGHE, «La C.E.E. et le plateau continental des États membres», dans *Mélanges, supra*, note 15, pp. 311-317, plus spécialement la troisième partie.

34. Mémorandum concernant l'applicabilité du Traité C.E.E. au plateau continental, SEC(70), 3095 final, 18 septembre 1970: «[...] Si les États membres édictent des réglementations de cette nature concernant le plateau continental, c'est-à-dire une aire géographique qui va au-delà des eaux territoriales, les règles du Traité deviennent en conséquence applicables à la réglementation instituée par les États membres dans cette aire. Il en résulte que les actes pris par la Communauté pour l'application du Traité sont *ipso facto* applicables au plateau continental, sauf disposition expresse contraire si les institutions de la Communauté l'estiment opportun suivant le cas et la matière».

35. Voir M.D. MICHAEL, «L'application du droit communautaire au plateau continental des États membres et ses conséquences» (1983) 26 *R.M.C.* 82, et les nombreuses références précitées portant sur ce même sujet.

— si, suivant une approche nouvelle, la notion de « zone économique exclusive » implique bien au profit de l'État côtier des droits souverains aux fins d'exploitation des ressources « non biologiques »[36] des fonds marins et de leur sous-sol dans la limite des 200 milles, on doit rappeler que la résolution d'extension concertée affecte seulement les « zones de pêche » des États membres.

2. — *Les bandes dérogatoires d'« eaux côtières »*

L'octroi des États membres par le règlement de base 170/83 d'une bande côtière atteste de l'existence du compromis consenti par le droit communautaire. Zones d'exception à son unicité, elles sont ouvertes à la discrimination en faveur des professionnels nationaux par les États riverains, autorisés à en réserver l'accès « aux navires dont l'activité de pêche s'exerce traditionnellement dans ces eaux et à partir des ports de la zone géographique riveraine ». Issue de l'article 100 de l'Acte d'adhésion, auquel le règlement du Conseil renvoie, cette périphrase souligne que l'admission d'une zone échappant (ou du moins susceptible d'échapper) à l'application du principe d'égalité n'est pas une innovation.

En réalité, l'ambition de « fédéralisation » intégrale des espaces maritimes des pays membres, sans distinction ni exclusive[37], n'a jamais été atteinte puisque le principe des « eaux communautaires » n'a pas été « acquis » indépendamment des limites dont il a toujours, en définitive, été assorti. Le règlement initial lui-même, dont le caractère « intégrateur », dans la ligne des premières propositions de la Commission[38], n'est pas douteux, prévoyait déjà la possibilité de certaines dérogations à la norme d'égalité d'accès[39], que l'Acte d'adhésion viendra à son tour conforter en les définissant avec netteté pour chaque État bénéficiaire[40]. Il s'agissait alors de faciliter l'entrée dans la Communauté des États candidats, y compris la Norvège. Mais on se souvient que ses pêcheurs soupçonnèrent qu'à l'expiration des mesures de transition, c'est-à-dire le 1er janvier

36. Voir la convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, *supra*, note 14, art. 56(1)(a).
37. La définition donnée à l'art. 2 paragraphe 1 du règlement 2141/70, *supra*, note 1, aurait même permis de couvrir, en deçà des lignes de base, les « eaux intérieures ».
38. Voir le rapport de la Commission sur les principes de base pour une politique commune, *supra*, note 1.
39. Règlement 2141/70, *supra*, note 1, art. 4.
40. Acte d'adhésion, *supra*, note 27, art. 100 paragraphes 1 et 101.

1983, le régime communautaire s'appliquerait complètement, les bandes côtières réintégrant le régime de la zone commune. C'est pourtant leur statut dérogatoire que le droit communautaire en vigueur aggrave, à partir de justifications qui demandent une explication.

a) *Quelles raisons font échapper à la norme égalitaire l'accès à la bande côtière ?*

La nécessité d'une zone maritime dérogatoire est justifiée dans le règlement de 1983 par un exposé des motifs quelque peu laconique : « prévoir en faveur de la pêche côtière des dispositions particulières permettant à ce secteur de faire face aux nouvelles conditions d'exploitation consécutives à l'instauration de zones de pêche à 200 milles » et qui apparaît comme une formulation volontairement ambiguë. Il n'est pas interdit d'y déceler une ambivalence, dont les deux composantes se renforcent mutuellement et à laquelle se prête désormais assez bien le concept, non absolument neutre, d'« eaux côtières ». D'une part, notion géographique évoquant nettement un secteur d'activité économique en difficulté dans des régions défavorisées, elle renvoie au principe traditionnel de la solidarité intracommunautaire ; mais d'autre part, notion à la connotation plus militante rappelant alors l'expression d'« État côtier » (qui se substitue dans le nouveau vocabulaire du droit international de la mer à celle, plus passive, d'« État riverain »[41]), elle indique l'existence d'un rapport de force entre l'expression du nationalisme maritime et la soumission au droit de l'intégration.

En tant que tel, le secteur de la pêche côtière — une activité artisanale et aux moyens réduits — a dès l'origine bénéficié d'une attention particulière de la part des institutions de la C.E.E. Les exceptions annoncées par l'article 4 du règlement 2141/70 visaient « la population locale établie le long des zones [qui seraient déterminées par le Conseil] si celle-ci dépend essentiellement » de ce type de pêche. En ce sens, les « eaux côtières » sont, avant la lettre, au service des populations riveraines et de la mise en valeur de certaines régions. La recherche d'une protection des pêcheurs locaux contre l'exploitation industrielle des domaines maritimes puis la sauvegarde de leurs activités, depuis la généralisation des zones de 200 milles, contre une augmentation de l'effort d'exploitation par des navires conçus pour la pêche hauturière réactualisent une préoccupation continue de la Communauté.

41. D'où l'expression — suggestive — de « côtiérisme » : voir J.P. QUÉNEUDEC, *op. cit. supra*, note 14, plus spécialement la p. 132.

Pour sa part, la législation concernant l'accès[42] revêt donc l'allure d'un régime *ad hoc* fondé sur la reconnaissance de la situation exceptionnelle des zones littorales. De ce point de vue, on fera simplement observer qu'il eût été concevable de laisser entièrement jouer le principe d'égalité jusques et y compris dans les « eaux côtières » dès lors que l'élaboration d'un régime communautaire de conservation de la ressource était à l'ordre du jour. Il aurait suffi, au prix peut-être d'un excès de réglementation[43], d'instaurer des mesures de protection particulièrement contraignantes qui eussent nettement différencié le dispositif de conservation des fonds de pêche de la bande côtière. Cette autre solution se ramenait, en substance, à privilégier le contrôle de l'exploitation plutôt que le droit d'exercice de l'activité. Elle fut, en son temps, suggérée par la Commission sous la forme originale de « plans de pêche » : après avoir été préparés par chaque État membre, ils auraient été subordonnés à l'approbation des autorités communautaires[44].

L'approche délimitant territorialement l'accès adoptée par le Conseil témoigne tout autant d'une concession au « côtiérisme ». La zone discriminatoire du droit communautaire n'est pas du tout antinomique, de cet autre point de vue, avec l'évolution du droit international des pêcheries en faveur des préférences côtières. Il n'est pas interdit d'y voir le tribut payé par la Communauté, et réclamé par les États membres dans leur intérêt même, à une tradition établie de « réservation », revalorisée avec l'éclat que l'on sait par le nouveau statut international des espaces maritimes.

Telle qu'elle s'est exprimée au cours de la lente élaboration du règlement 170/83, la doctrine côtiériste prend un triple aspect.

— Un *côtiérisme de compensation de la perte de ressources tierces* : les pertes du potentiel de captures subies par certains États membres évincés des eaux des pays tiers du fait de l'extension des réserves nationales sont d'autant plus importantes qu'ils y pêchaient traditionnellement ; ainsi le Royaume-Uni était-il en mesure de faire valoir la perte d'un tiers de ses prises liée à la création de zones de 200 milles par l'Islande et la Norvège, respectivement en 1975 et 1977.

— Un *côtiérisme de protection de ressources propres* : les avantages réellement retirés par les États membres de l'extension concertée et de l'avènement de la zone commune élargie sont très inégaux. Certes, en ce qui a trait au désavantage géographique[45], la bande côtière a une fonction égalisatrice. Mais la source de cette revendication ne se trouve pas tant dans l'inégalité des avantages issus de la fixation de la nouvelle limite des zones de pêche que dans l'inégalité des partages de la ressource de chacune d'elles si la zone de 200 milles avait dû relever dans son ensemble du régime des « eaux communautaires ». Ainsi s'explique encore la position britannique, quand le Royaume-Uni soutient — affirmation nullement démentie par les autres professionnels de la Communauté — que 60% de la ressource halieutique communautaire se trouve au large de ses côtes et, plus particulièrement, entre 35 et 50 milles marins.

— Un *côtiérisme de correction d'inégalités de puissance* : entre la flotte allemande, construite depuis 25 ans et spécialisée à 70% dans la pêche hauturière, et la flotte irlandaise, à identique proportion vouée à l'activité côtière, la suppression de toute zone maritime nationale au-delà des lignes de base n'était pas également acceptable.

b) *Pourquoi peut-on parler de dérogation aggravée ?*

Si le règlement de base ne satisfait pas les prétentions exorbitantes de l'Irlande ou, surtout, du Royaume-Uni (eaux côtières d'une largeur de 50, voire de 100 milles selon une version initiale[46], il renforce les dérogations antérieures et comporte une innovation.

Aux zones côtières différenciées dans lesquelles pouvait jusqu'alors s'appliquer la dérogation au principe de l'égalité d'accès, l'article 6 du règlement 170/83 substitue une bande uniforme élargie. Ni le règlement de 1970 ni l'Acte d'adhésion de 1972 n'entendaient traiter exactement de

42. Elle-même complétée, dans cette perspective, par certains aspects du volet « structures » de la politique commune de la pêche (notamment, des mesures d'aide spéciale à la construction, à la modernisation des bateaux côtiers et à l'intensification de la pisciculture).

43. La difficulté ne gît pas tant dans le surcroît de réglementation par rapport aux normes générales — déjà constaté en l'état de la législation communautaire (voir APOLLIS, *loc. cit. supra*, note 20, spécialement à la p. 671) — que dans la recherche de mesures de conservation particulières qui ne se traduisent pas en définitive par une limitation du droit d'accès.

44. Projet de résolution des 30-31 janv. 1978, Doc. R/168/78, p. 1127.

45. Très mal servie est, notamment, la Belgique (dont la zone engloberait plus de la moitié du territoire terrestre du Royaume-Uni), ou la République fédérale d'Allemagne (dont la zone ne peut se déployer qu'en rencontrant, en Mer du Nord, celles du Danemark, des Pays-Bas et du Royaume-Uni).

46. Voir M. BYWATER, « Les Anglais et la pêche », (1978) 21 *R.M.C.* 111.

la même manière tous les États membres ou l'ensemble des lieux d'exploitation à l'intérieur des limites respectivement fixées. Le premier texte (article 4) admettait une exception « en deçà d'une limite de trois milles marins calculée à partir des lignes de base » uniquement pour « certains types de pêche » et « certaines zones », les uns et les autres devant être désignés par le Conseil sur proposition de la Commission. Le second introduisait une distinction : une réserve générale — tout État riverain pouvant en faire bénéficier les pêcheurs locaux traditionnels — porte désormais sur les six premiers milles (dérogation « ordinaire » de l'article 100) ; au-delà, mais seulement pour certains secteurs limitativement énumérés et soigneusement délimités de quatre destinataires (un État originaire, la France et trois nouveaux membres, le Danemark, l'Irlande, le Royaume-Uni), la même exception était susceptible de s'exercer jusqu'à la limite de 12 milles (dérogation supplémentaire de l'article 101). Celle-ci devient maintenant la règle puisque tout État membre est autorisé à en faire usage sans aucune distinction dans la zone de 12 milles.

À côté de cette dérogation de droit commun, l'article 7 du règlement de base de 1983 instaure une dérogation particulière dont le bénéfice est réservé à certains partenaires dans une même région située au Nord-Est de l'Écosse, dont l'accès se trouve, pour certains bateaux, limité à seule fin d'assurer la protection de certaines espèces. Le périmètre des îles Shetland et Orcades[47] ne prolonge donc nullement à l'avantage exclusif du Royaume-Uni la bande des 12 milles. Zone « biologiquement sensible » qui réclame des mesures spéciales de conservation, elle se définit comme un « box » plurinational placé pour son exploitation sous gestion communautaire. L'accès en est aménagé par le biais de la fixation d'un nombre maximal de navires de grande taille répartis entre quatre États membres[48], dont l'activité de pêche portant sur les espèces particulièrement menacées[49] est soumise à un régime de licences géré par la Commission au nom de la Communauté.

47. Délimité avec précision dans le règlement 170/83, *supra*, note 3, à l'Annexe 2, point B.

48. Les navires (d'une longueur minimale de 26 mètres) sont ainsi répartis : Royaume-Uni (62), France (52), R.F.A. (12), Belgique (2). Tout autre navire de longueur inférieure battant pavillon d'un État membre peut accéder à la zone de pêche.

49. Énumérées dans le règlement 170/83, *supra*, note 3, à l'Annexe 2, point B. Le recours à la technique du box peut, à nouveau, être vérifié dans l'Acte d'adhésion de l'Espagne, *supra*, note 21, art. 158, : l'« Irish Box » — zone de pêche située autour et au large de l'Irlande — est, cette fois de manière aggravée, entièrement soustraite (toutes espèces confondues) à la flotte espagnole, pendant une période de dix ans.

Comme on le voit, ces différents assouplissements apportés à l'exigence de « non-discrimination » laissent paraître une tendance assez marquée à la recherche de solutions d'exception destinées à répondre à des situations particulières. L'acte législatif du Conseil qui accorde la dérogation dans la zone des 12 milles évite cependant, avec un certain soin, de poser que l'État membre riverain serait « nanti » d'une bande côtière.

B. — Tempéraments apportés au « côtiérisme » par le droit communautaire

Outre l'entrave évidemment apportée, par la reconnaissace de la zone côtière, à l'objectif égalitaire du traité de Rome, cette zone présente l'inconvénient majeur de frapper d'hétérogénéité les espaces maritimes de l'« Europe bleue » en favorisant nettement la résurgence de frontières intracommunautaires. Force est d'observer que la limite séparant les « eaux communautaires » et les « eaux côtières » n'est pourtant pas absolument infranchissable par certains autres pêcheurs de la Communauté ni ne bénéficie d'une existence immuable.

Au centre de l'arrangement, dont la conclusion conditionnait elle-même la confirmation d'un régime d'exception, une double limite vient relativiser le « côtiérisme » toléré par le règlement 170/83 : non seulement la dérogation consentie n'est pas juridiquement permanente, mais, dans la mesure où elle devait être durable, la bande des 12 milles ne constitue pas une véritable zone exclusive.

1. — *Garanties démonstratives de la non-exclusivité des « eaux côtières »*

Principalement réservé aux nationaux respectifs de chaque État riverain, l'accès aux fonds de pêche de la bande côtière n'est en réalité le monopole d'aucun État membre.

La discrimination autorisée est aussitôt assortie[50] d'obligations garantissant, dans certaines conditions, le droit à exercer des professionnels des autres partenaires. Une telle garantie peut découler des « activités exercées au titre de relations de voisinage » évoquées par le règlement, renvoyant ainsi aux « droits particuliers » établis soit coutumièrement, soit par traité. Mais elle provient surtout de son annexe I, très attendue

50. Voir le règlement 170/83, *supra*, note 3, art. 6 paragraphe 2.

en raison de la définition qu'elle contient des « droits historiques » de certains États dans les zones côtières d'autres États.

La reconnaissance de ces droits traditionnels aura été l'une des pierres d'achoppement de la discussion qui précéda l'accord intervenu en 1983. Sans doute de tels droits avaient-ils été antérieurement préservés sous l'empire du régime issu de l'Acte d'adhésion, du moins ceux dont chacun des États membres (originaires et nouveaux) pouvait se prévaloir le 31 janvier 1971 [51] à l'égard d'un ou plusieurs autres. Mieux, chacun était habilité à les faire valoir « aussi longtemps » qu'un régime dérogatoire serait en vigueur dans les zones côtières. En son principe, la confirmation des « droits historiques » par l'actuelle législation commune paraît cependant bien être le fruit d'une concession finalement arrachée aux pays insulaires, surtout au Royaume-Uni. Entre 1979 et 1982, la position britannique se ramenait, pour l'essentiel, à l'une ou l'autre de ces deux revendications : ou bien le bénéfice d'une bande côtière « étroite » (12 milles) dans laquelle les « droits historiques » seraient totalement éliminés, ou bien l'attribution d'une zone simplement préférentielle, mais « élargie » (jusqu'à une limite de 50 milles ou plus). Ni l'une ni l'autre de ces deux « tactiques » d'une compensation recherchée aux effets redoutés de la mise en commun des nouvelles zones de pêche de 200 milles (ou plus exactement de l'égalité d'accès dans celle du Royaume-Uni) n'étaient acceptables. L'opposition déclarée à l'exercice des droits traditionnels dans la zone des 12 milles ne fut, en définitive, surmontée qu'après l'obtention par les Britanniques de l'assurance d'une dérogation au moins décennale à l'égal accès pour la bande côtière et grâce à une série d'entretiens bilatéraux entre ministres de la Pêche des États membres, dont les résultats informent précisément l'annexe I du règlement.

L'importance de ce document provient de la méticuleuse énumération à laquelle il procède des « droits historiques » de certains États dans les zones côtières d'autres États. Répertoriés dans un catalogue exhaustif, duquel sont simplement absents ceux qui, faute d'être utilisés, s'étaient éteints, ces droits sont précisés selon les espèces qui peuvent être ainsi pêchées et en fonction de la nationalité des navires autorisés à opérer dans des endroits déterminés. L'inventaire dressé indique l'existence d'un fractionnement des bandes côtières : les 6 premiers milles délimitent l'espace d'eaux réservées aux pêcheurs de l'État côtier et les zones de 6 à 12 milles, le lieu d'exercice concurrent des pêcheurs « historiques ». Le

51. Formulation (de l'article 100 paragraphe 2 de l'Acte d'adhésion) qui exclut alors les droits dont ont bénéficié les États membres originaires dans les eaux des autres pays membres originaires pendant la période d'application du règlement 2141/70, *supra*, note 1, car celui-ci n'est devenu applicable que le 1er février 1971.

recours au procédé de la constatation officielle présente en pratique un double intérêt : il procure une garantie d'accès efficace, comme l'a rapidement montrée la satisfaction de la France et de ses pêcheurs, principaux bénéficiaires du « juste retour » dans la zone côtière britannique, d'ailleurs la plus affectée par les « droits historiques » des partenaires du Royaume-Uni. Si, par la voie d'un règlement modificatif, les tableaux énumératifs sont toujours susceptibles de corrections, le « droit historique » et la dérogation des « eaux côtières », qui en justifie la reconnaissance par la législation communautaire, ont la même durée d'existence [52].

2. — *Précautions destinées à éviter une emprise de l'État membre sur la zone côtière*

L'application dans le temps du régime dérogatoire des bandes côtières est marquée d'une habile imprécision. Le flou du règlement de base sur ce point est propre à satisfaire les États qui ne concevaient pas l'élaboration d'une politique commune de la pêche en l'absence d'une zone côtière durablement réservée. Mais, allié à d'autres considérations, il est en tout cas de nature à les dissuader de la tenir pour une zone acquise au nom du principe de souveraineté.

L'unicité juridique prochaine de la zone des 200 milles, qui découlerait d'une intégration programmée de la bande des 12 milles dans le régime commun de l'égalité d'accès, ne résulte à l'évidence pas des termes du règlement 170/83. La dérogation est prévue pour 10 ans par l'article 6, soit du 1er janvier 1983 au 31 décembre 1992. À l'expiration de cette première période, le Conseil pourra lui apporter des « ajustements » (envisagés sans plus par l'article 8, paragraphe 2) sur la base d'un rapport que la Commission est invitée à lui présenter concernant « la situation de la pêche dans la Communauté et le développement économique et social des régions littorales ». À la seconde échéance du 31 décembre 2002 seulement, à partir d'un deuxième rapport similaire à établir au cours de la décennie précédente, le Conseil devra statuer (en vertu de l'article 8, paragraphe 3) sur les dispositions qui « pourraient suivre » l'actuel régime. Sans imprudence excessive, autant conclure que la zone côtière est instaurée pour au moins 20 ans. La perpétuation d'une telle concession, cette fois renouvelée pour une durée inhabituelle, confirme la succession ininterrompue de dérogations « transitoires » inaugurées par le règlement 2141/70 durant les 5 années consécutives à son entrée en

52. Les échéances prévues à l'article 8 du règlement 171/83, *supra*, note 3, concernent « le régime visé à l'article 6 » (y inclus l'Annexe I).

vigueur[53] et promptement relayées par l'Acte d'adhésion pendant les 10 ans qui le séparaient de l'échéance du 31 décembre 1982[54].

Puisque la dérogation n'est pas définitivement accordée, cette façon de procéder préserve la possibilité, à l'avenir, d'une application complète du régime communautaire actuellement défini par le règlement 101/76.

D'une part, la mutation du statut juridique des « eaux côtières », dont l'accès n'est réservé à certains pêcheurs nationaux qu'à titre précaire, reste permise par le retrait de l'« autorisation » donnée aux États membres. S'il n'y a pas lieu d'être surpris de la notification progressive par chacun d'eux à la Commission de la réservation effective à ses propres ressortissants de la bande de 12 milles, on notera qu'il ne s'agit pas d'une dérogation imposée, mais d'une faculté de dérogation ouverte aux États.

Le soin avec lequel la législation communautaire évite d'attribuer à l'État membre autre chose que la possibilité d'intervenir en sa qualité de protecteur des populations riveraines dépendantes de la pêche indique, par ailleurs, la nature *sui generis* des « eaux côtières ». Zone d'exception à la règle de non-discrimination du traité de Rome, elle ne s'apparente pas pour autant à d'autres espaces maritimes dans lesquels le droit international public reconnaît des droits souverains à l'État riverain ou, désormais, « côtier ». Zone détachée du régime commun du point de vue de l'accès à la ressource, elle demeure solidaire des 188 milles d'« eaux communautaires » du point de vue des conditions de son exploitation, car elle est partie intégrante du régime communautaire de conservation des stocks halieutiques.

II. — LIBERTÉ LIMITÉE D'EXPLOITATION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES

La succession rapprochée de deux actes de la Commission — une communication en date du 23 septembre 1976[55], recommandant et

53. Règlement 2141/70, *supra*, note 1, art. 4.
54. Acte d'adhésion, *supra*, note 27, art. 101. À l'« horizon 2002 », il n'est pas très facile de dire si un double handicap — aisément perceptible au moment de l'entrée en vigueur du règlement 170/83 (*supra*, note 3) — à l'unification juridique de la zone des 200 milles aura été surmonté : la politique structurelle de la Communauté en faveur des pêcheries côtières aura-t-elle été efficace, au point d'éliminer le particularisme économique des régions littorales? À leur propos, un État membre invoquera-t-il encore son « intérêt vital », si la majorité qualifiée (à laquelle renvoie l'art. 8 paragraphe 3 du règlement de base 170/83, *supra*, note 3, ne devait pas être la règle appliquée?
55. Voir *Bull. C.E.* 76/9, points 1201-1210.

préparant l'extension par les États membres de leurs zones de pêche, et une proposition de règlement de base, présentée le 8 octobre 1976 et concernant l'établissement d'un « régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche[56] » — n'est pas fortuite. Grâce au nouveau « capital halieutique » qui serait réservé, pour l'essentiel, au professionnel de la Communauté, il fallait préserver la viabilité d'une activité économique.

L'intérêt du premier document réside dans l'avertissement qu'il contient : 1) la pénurie guette la pêche ; 2) elle menace particulièrement les États membres en raison de leur dépendance envers de riches zones exclusives de pays tiers ; 3) les pêcheurs communautaires se verront réduits à exercer dans les mêmes eaux, ce qui entraînera une intense concurrence et une menace renouvelée de surexploitation ; 4) l'instauration de la limite des 200 milles doit donc s'accompagner d'un approfondissement de la politique de la Communauté.

L'importance du second point provient de la gestion rationnelle de la future ressource européenne qu'il préconise : l'interdiction déjà signifiée aux États membres de créer unilatéralement des discriminations doit être rapidement assortie d'une « limitation de l'effort de pêche » au moyen d'une politique commune de conservation. Une observation pratique rejoint l'argument juridique : étant donné que le poisson se déplace entre les eaux des différents pays et ignore donc toute frontière, aucun État membre n'est en mesure d'assurer valablement de lui-même la protection d'un stock halieutique. Encore faut-il que l'État demeure compétent pour ce faire, car au plus tard à partir de la sixième année après l'adhésion il appartient définitivement à la Communauté de déterminer les conditions d'exercice de la pêche en vue d'assurer la conservation des ressources biologiques de la mer[57].

Mais l'introduction par le Conseil de sérieuses restrictions à la libre exploitation dans la « zone communautaire des 200 milles », celle-ci devenant une unité de gestion, aura exigé, pour se conformer enfin à l'attente de la Commission, de réels efforts de dépassement de la résistance de plusieurs États membres. Puisque la loi commune allait essentiellement consister dans une limitation des prises autorisées assortie d'un mécanisme

56. Proposition de règlement instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, dans *J.O.C.E.* du 28 oct. 1976, n° C-255, p. 3.
57. Voir l'Acte d'adhésion, *supra*, note 27, art. 102, soit le 1er janv. 1979. Mais la compétence de gestion du Conseil pouvait couvrir la zone des 200 milles dès son institution le 1er janv. 1977 : la proposition de la Commission se place dans cette perspective.

de répartition entre les États, certains estimèrent que la part dévolue par les autorités communautaires était trop réduite ou, par nature, en trop évidente contradiction avec la liberté qui régissait les actuelles «eaux communautaires» avant le 1er janvier 1977. Ainsi le Royaume-Uni a-t-il lié, pendant plus de cinq ans, l'acceptation du système des quotas de pêche et la question de la largeur ou du statut de la zone côtière. Encore l'Irlande, dont le programme gouvernemental de développement des pêcheries (1975–1979) s'accordait plutôt mal avec l'annonce d'une indispensable protection des stocks. En dernier lieu le Danemark, que la modernité de la flotte de pêche et la pratique du « ratissage intensif » alliée à une puissante industrie nationale de transformation ne prédisposaient guère à admettre l'urgence de mesures de sauvegarde de la ressource.

L'instrument juridique employé pour définir les règles de conservation n'est pas non plus étranger à ces atermoiements. À la différence des simples recommandations traditionnellement prises par quelques commissions internationales de la pêche, toujours susceptibles d'être écartées par le recours à la procédure d'objection, les mesures communautaires, tout en continuant de s'inspirer de leurs avis scientifiques et des méthodes antérieurement utilisées sur le plan international, viennent s'inscrire dans des « règlements » par définition obligatoires et directement applicables. Il reste que l'efficacité du régime communautaire s'évalue au contenu des dispositions qu'il comporte (A), comme à l'aménagement des contrôles destinés à en assurer une exacte application (B).

A. — Moyens d'une politique commune de conservation de la ressource

En prévoyant un train de mesures diversifiées, que des dispositions d'application détailleront effectivement, le règlement 170/33[58] impose une discipline globale dans l'exercice des activités de pêche. Son adoption met également un terme à un certain désordre juridique antérieur.

1. — *Introduction d'une discipline globale dans l'exercice de la pêche*

Très représentative d'une politique d'«intégration», marquée par un dessaisissement des autorités nationales sur le plan de l'édiction

58. Voir au règlement 170/83, *supra*, note 3, l'énumération des mesures à l'art. 2 paragraphe 2.

normative[59], l'action de conservation s'articule, autour d'un dispositif à triple clé.

a) *Un plafonnement des captures*

Qu'il s'agisse de l'expression anglaise *total allowable catch* ou de sa correspondante française «total admissible de captures», la notion de « T.A.C. » se trouve au centre de la définition des conditions d'exploitation puisqu'elle fixe un nombre absolu.

L'opération consiste, du moins pour chaque espèce menacée, à fixer, par stock et par zone délimitée de six régions autonomes possédant chacune leurs caractéristiques géographiques et climatiques, le volume des prises dans la «zone de pêche communautaire». Après certains correctifs, ce volume permet alors de calculer la part disponible pour la Communauté. Celle-ci s'obtient en retranchant du T.A.C. global le total des prises allouées aux pays tiers en vertu d'accords particuliers et en l'augmentant du nombre de captures éventuellement obtenues par la Communauté dans la zone de pêche de pays tiers. Hormis le cas particulier, mais non exceptionnel, de « stocks communs » à la Communauté et à un, voire plusieurs pays extérieurs — qui réclame l'intervention d'autorités de gestion différentes —, la détermination des T.A.C. relève des seules institutions communautaires. Ils sont arrêtés annuellement par le Conseil, appelé à statuer à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission[60]. Afin qu'ils obtiennent une connaissance exacte de l'évolution et de la migration des stocks, les commissaires sont eux-mêmes tenus d'appuyer préalablement leurs propositions sur des opinions scientifiques : à ce stade, les renseignements sont normalement fournis par certaines organisations internationales des pêches, dont font partie soit la C.E.E. elle-même (il en va ainsi de la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest, la N.A.F.O.), soit les États membres (comme dans le cas du Conseil international pour l'exploitation de la mer, le C.I.E.M.). Depuis ses toutes premières propositions de limitations des captures, la Commission préfère affiner ses orientations en s'aidant du rapport annuel établi par le Comité scientifique et technique des pêches, créé par elle dès 1979[61]. Outre l'extrême difficulté technique d'estimer

59. Sur le reliquat des compétences étatiques, voir *infra*, la section 2 : Imposition d'un ordre communautaire durable.

60. Modalité de vote imposée par l'art. 11 du règlement 170/83, *supra*, note 3.

61. Création du 8 juin 1979 par la décision relative à l'institution d'un comité scientifique et technique de pêche, dans *J.O.C.E.* du 23 juin 1979, nº L-156, p. 29. Voir à

avec précision les ressources capturables à partir d'une connaissance des ressources capturées[62], l'influence des conclusions des experts sur la position de l'autorité communautaire ne doit pas, semble-t-il, être exagérée. Ce serait oublier qu'à côté de l'objectif de « protection des fonds de pêche », le premier mentionné par l'article 1 du règlement de base, figure, celui-là en fin de liste, celui de leur « exploitation équilibrée sur des bases durables et dans des conditions économiques et sociales appropriées ». Autant prévoir, dans cette première phase cruciale, certains arbitrages malaisés entre des finalités qui ne se rejoignent pas toujours. Les premières expériences tendraient à montrer que la multiplicité des stocks ainsi que la diversité des zones et de leurs subdivisions prises en considération permettent de fournir à cette double préoccupation des réponses assez adéquates, qui de surcroît sont susceptibles d'être modulées grâce au caractère « ajustable » des totaux de captures pendant l'année de leur fixation.

b) *Une répartition interétatique du volume des prises disponibles pour la Communauté*

Dans une seconde phase, décisive pour chaque bénéficiaire, la part disponible des T.A.C. pour la C.E.E. est distribuée entre les États membres selon un système de quotas. Le Conseil, auquel, sur proposition de la Commission, la responsabilité du partage incombe, est invité pour cette opération à « assurer à chacun une stabilité relative des activités exercées sur chacun des stocks considérés[63] ».

Le recours aux quotas nationaux paraît donc bien répondre à la recherche d'une protection contre deux risques : 1) qu'en leur absence, l'État décide d'exploiter les ressources jusqu'à la limite de ce qu'il estime nécessaire aux pêcheurs nationaux, au point d'oublier le plafonnement défini par les totaux communautaires, qu'il estimera volontiers destiné aux autres États membres[64] ; et 2) qu'à défaut, les professionnels les plus

titre d'illustration, la proposition de règlement concernant les totaux admissibles des captures [ci-après dénommé T.A.C.] applicables en 1983, qui se réfère successivement aux avis du C.J.E.M., de la N.A.F.O. et du C.S.T.P. (COM/83, 213 final).

62. Celle-ci est désormais facilitée par la tenue obligatoire d'un registre communautaire des prises (voir *infra*, la section B : Les moyens d'une observation effective dans la limitation des possibilités de pêche).

63. Voir règlement 170/83, *supra*, note 3, art. 4 paragraphe 2.

64. Avant l'adoption du règlement de base 170/83 (*supra*, note 2), la Communauté a déjà fait l'expérience — en 1980 — de T.A.C. non-assortis de quotas nationaux.

efficaces, compte tenu de la capacité des flottes nationales respectives ou du début des campagnes de pêche, l'emportent sur les autres. Une telle concurrence n'est certainement pas interdite par le traité de Rome, mais s'accorde mal avec les éléments d'une répartition « équitable » retenus par le Conseil dans sa déclaration du 30 mai 1980[65]. Elle souligne la nécessité de tenir compte de trois critères :

— La performance réalisée par les pêcheurs pendant une période de référence : cette « activité traditionnelle » est déterminée sur la base des captures effectuées entre 1973 et 1978 ; la prise en considération des résultats obtenus dans le passé a pour objet d'éviter toute modification ou rupture inutile des modèles de pêche existants.

— Les besoins particuliers des pêcheurs en activité dans les régions disposant de faibles possibilités d'emploi en dehors de la pêche et de ses industries : l'avantage substantiel obtenu par le pêcheur local grâce au droit d'accès privilégié dans les « eaux côtières » se double d'une sorte de répartition préférentielle de la ressource à son intention.

— Les pertes éventuelles de captures dans les eaux de pays tiers après l'instauration des zones de 200 milles : si l'idée consiste bien dans un accroissement du quota national attribué, proportionnel au « manque à pêcher », la compensation recherchée se traduit en pourcentage, les ressources des « eaux communautaires » ne permettant pas d'envisager une réparation intégrale.

À titre d'illustration, le règlement d'application 172/83[66] entraîne, toutes espèces principales confondues, la répartition suivante[67] : Royaume-Uni : 37,6 % ; Danemark : 24,3 % ; R.F.A. : 12,1 % ; France : 11,7 % ; Pays-Bas : 7,8 % ; Irlande : 4,7 % ; Belgique : 1,9 %[68].

65. Déclaration du 30 mai 1980 concernant la politique commune de la pêche, dans *J.O.C.E.* du 27 juin 1980, n° C-158, p. 2 ; ces éléments avaient été antérieurement esquissés dans la Résolution de La Haye de 1976, *supra*, note 15, et seront progressivement mis au point par la Commission.

66. *J.O.C.E.* n° L-24, *supra*, note 3.

67. Chiffres cités par le Secrétariat général du Conseil (« Trente et unième aperçu des activités », janv. à déc. 1983, point 499, p. 211), sachant que pour comparer les différentes espèces les sept principales catégories sont exprimées en terme d'« équivalent morue »/coefficient 1.

68. Deux mises au point s'imposent à l'issue de la double adhésion du 1er janv. 1986 : 1° Sous réserve de certaines exceptions (annuellement précisées par les autorités communautaires), le Portugal (art. 349 de l'Acte d'adhésion, *supra*, note 21)

Ces données ainsi que la « justice distributive » qu'elles sont censées représenter appellent certains commentaires. Pour qu'une méthode de quotas de pêche soit tout à fait opérationnelle, deux conditions doivent être respectées. Il est souhaitable que l'allocation nationale et, partant, le volume total à répartir soient connus au plus tard au début de l'année pour laquelle ils sont valables. On pouvait pourtant craindre, sur ce point, une imitation du mauvais exemple fourni par les sessions marathons qui précèdent la fixation des prix agricoles communautaires. Si les premiers règlements T.A.C./quotas ont recouru aux fixations rétroactives, au titre de l'année de référence précédente [69] ou du moins pratiquement écoulée [70], ceux concernant 1984 et, mieux encore, 1985 [71] permettent d'effectuer les prévisions de campagne de pêche et d'assurer une application satisfaisante de la politique de conservation. Encore peut-on attendre d'un mécanisme répartiteur une certaine flexibilité : du point de vue de l'utilisation effective de la ressource allouée, des ajustements peuvent intervenir en cas de non-utilisation de certains quotas par un État

pratiquement absent de la zone communautaire pendant la période antérieure à l'admission, n'obtient que des possibilités d'exploitation limitées, en tout cas exclusives d'espèces soumises à des T.A.C. ; l'Espagne, déjà soumise aux T.A.C. et quotas au titre de l'Accord de pêche avec la C.E.E. de 1980, bénéficie depuis 1986 — d'un « statu quo amélioré » : par l'élargissement de la zone de pêche communautaire, provoquant une réévaluation des quotas et par l'attribution de quantités forfaitaires « hors quotas », suscitant un accroissement du T.A.C. communautaire en 1986 (*J.O.C.E.* du 31 décembre 1985, n^os^ L-361 et L-363).

69. Cas du règlement 172/83, dans *J.O.C.E.* du 27 janvier 1983, n° L-24, pour 1982.

70. Cas du règlement 3624/83 fixant, pour certains stocks ou groupes de stocks de poissons se trouvant dans la zone de pêche de la Communauté, les totaux admissibles des captures pour 1983, la part de ces captures attribuées à la Communauté, la répartition de cette part entre les États membres et les conditions dans lesquelles les totaux admissibles des captures peuvent être pêchés, dans *J.O.C.E.* du 27 déc. 1983, n° L-365 (pour 1983) ; afin d'éviter tout vide juridique, le règlement 198/83 relatif aux activités de pêche exercées dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres et pris à titre provisoire dans l'attente de la fixation des totaux admissibles des captures (T.A.C.) et quotas pour l'année 1983 (*J.O.C.E.* du 27 janv. 1983, n° L-25, p. 32) prévoyait que les États membres exerceraient leurs activités de pêche dans le respect des T.A.C. et quotas pour 1982, jusqu'à ce que le Conseil statue pour 1983.

71. Les règlements fixant, pour certains stocks ou groupes de stocks de poissons, les totaux admissibles provisoires des captures et certaines conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés sont les suivants, pour 1984 : règlement 320/84, *J.O.C.E.* du 8 février 1984, n° L-37 ; pour 1985 : règlement 1/85, *J.O.C.E.* du 1er janv. 1985, n° L-1, p. 1 ; pour 1986 : règlement 3721/85, *J.O.C.E.* du 31 déc. 1985, n° L-363, p. 5 ; pour 1987 : règlement 4034/86, *J.O.C.E.* du 31 déc. 1986, n° L-376, p. 39 ; pour 1988 : *J.O.C.E.* du 31 déc. 1987, n° L-375.

membre, notamment sous la forme d'échanges à consentir entre allocataires à la seule condition de les notifier à la Commission [72] ; du point de vue de l'objectif de protection des fonds de pêche, l'autorité de gestion communautaire conserve, pendant toute l'année de référence, son pouvoir de modification du règlement initial de « fixation provisoire » [73] : soit en vue d'augmenter les contingents applicables (le volume accordé à la Communauté étant susceptible de bénéficier de l'apport d'un nouvel accord avec un pays tiers), soit pour les diminuer (à l'issue d'un avis scientifique, nouveau ou attendu, jugé déterminant [74]. Dans la mesure où la répartition par la Communauté n'a lieu qu'entre États membres, chaque bénéficiaire demeure, ensuite, seul habilité à attribuer les parts entre les pêcheurs et les navires. S'il est entendu que toutes les dispositions doivent être prises pour que le quota attribué soit observé par tous les pêcheurs, la pratique des États révèle l'existence d'assez nombreuses variantes [75] : liberté des dates de pêche assortie d'une interdiction immédiate dès que le quota est atteint ; système de licences doublé d'une évaluation préliminaire partielle du moment auquel le quota sera pêché ; distribution des quotas aussitôt leur fixation décidée par les autorités communautaires en laissant, selon une méthode qui semble bien la plus rationnelle, aux organisations de producteurs le soin de la répartition finale. Il s'agit en effet d'éviter que le droit communautaire n'en vienne à réglementer le système de distribution « par » les États, pour être tout à fait assurés que ne soit jamais oubliée ici ou là la répartition effectuée « entre » les États. Quant à l'« équité » recherchée par celle-ci, on observera que les deux États méditerranéens se sont réservés, pour l'avenir, le droit de participer au bénéfice des quotas dans les eaux actuellement régies par la politique de conservation.

c) *Des mesures techniques fixant les conditions d'utilisation des totaux et quotas*

Détaillées par le règlement d'application 171/83 [76], elles sont autant de contraintes pesant sur le professionnel dans le cours de ses activités.

72. Possibilité prévue par l'art. 5 paragraphe 1 du règlement 170/83, *supra*, note 3.

73. Non moins de six modifications successives ont été, par exemple, apportées au règlement T.A.C./quotas pour 1984 (n° 320/84, *supra*, note 71).

74. Voir ainsi COM/83, 213 final, *supra*, note 61, p. 4.

75. Voir D. Booss, *loc. cit. supra*, note 22, p. 409.

76. Règlement d'application 171/83, *supra*, note 3 ; ce texte, déjà modifié pour tenir compte de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal (*J.O.C.E.* du 31 déc. 1985, n° L-363), a été ultérieurement remplacé par un nouveau, le règlement 3094/86, prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche (*J.O.C.E.* du 11 oct. 1986, n° L-288, p. 1), en accentuant les précisions.

Elles comprennent l'établissement de zones où la pêche est totalement ou, pour certaines espèces, partiellement interdite, ou bien limitée à certaines saisons, à tels types de navire ou d'engins de pêche, autorisés ou prohibés. Elles comportent également la fixation de normes, au millimètre près, en matière de maillage minimal des filets et, au centimètre près, concernant la taille du poisson; hormis une marge de tolérance (en poids), le rejet immédiat à la mer de la capture qui ne présente pas la taille minimale requise est imposé. Elles indiquent, enfin, le pourcentage de prises « accessoires » de poisson comestible pouvant être pêché en même temps que d'autres espèces habituellement industrielles.

Dans cet entrelacement d'obligations, certaines auront, en raison de leur contenu même, une durée de validité limitée. Quelques dispositions purement temporaires destinées à protéger ponctuellement certains stocks disparaîtront automatiquement si elles ne sont pas renouvelées. Mais le principe d'une reconduction permamente du « noyau dur » du dispositif de conservation (T.A.C. et quotas nationaux) a été retenu par l'accord de janvier 1983. En tout cas, la même « garantie décennale » minimale que celle qui couvre les dispositions concernant l'accès lui est applicable.

2. — *Imposition d'un ordre communautaire durable*

En matière de conservation de la ressource de pêche, l'incontestable intérêt du règlement de base de 1983 est de substituer, selon la voie juridique la plus normale, un ordre commun à la situation quelque peu chaotique qui a précédé son adoption.

a) Avant celle-ci, la protection des espèces évoluant dans les eaux relevant de la « souveraineté » ou de la « juridiction » des États membres est passée par non moins de trois états successifs.

— De 1970 à 1976: Jusqu'à la préparation de l'extension par les États membres des limites de leurs zones de pêche, ni la menace d'épuisement ni la nécessité d'éviter une surexploitation par des règles communautaires de conservation, qui n'auraient pu couvrir alors qu'un espace de 12 milles, n'influent sur la démarche des ministres au sein du Conseil. Certes, la règle de non-discrimination s'étend à l'exercice de l'activité de pêche, puisque, dès l'origine[77], les États membres ont été tenus d'assurer l'« égalité des conditions d'exploitation ». Mais en l'absence de définition d'un véritable régime communautaire, les régimes nationaux en vigueur continuent à s'appliquer, étant entendu que leur multiplicité et leur diversité réclament une information réciproque des différents partenaires et de la Commission[78]. Sans doute les mesures communautaires « nécessaires à la conservation de certaines ressources exposées aux risques d'une exploitation trop intensive[79] » sont-elles « possibles » dès le 1er février 1971 et la compétence du Conseil pour déterminer plus largement les « conditions d'exercice de la pêche » en vue de la « protection des fonds et la conservation des ressources biologiques » peut-elle s'exercer dès l'adhésion du 1er janvier 1973[80]. Pourtant, le règlement 811/76[81] se bornait encore à habiliter les États à appliquer les quotas de captures fixés par une commission internationale.

— Du 1er janvier 1977 au 31 décembre 1978: Les deux événements qui délimitent cette seconde période auraient dû imposer l'édiction de règles autonomes par la Communauté. D'une part, la mise en œuvre par les États membres de la résolution d'élargissement des zones de pêche impliquait, dès lors que le principe d'égalité d'accès allait en régir la majeure partie, l'adoption urgente, en commun, de mesures de conservation. D'autre part, l'expiration de la période transitoire de six ans inscrite à l'article 102 de l'Acte d'adhésion signifiait la prohibition de toute décision nationale unilatérale en la matière au-delà de 1978. Le 1er janvier 1979 marquerait alors la substitution définitive de la compétence de la Communauté aux compétences des États.

Mais en attendant, la résolution de La Haye (annexe VI) prévoyait, à partir de 1977 et à défaut de mesures communautaires adéquates, que les « États membres pourraient adopter à titre conservatoire et de manière non discriminatoire les mesures appropriées pour assurer la protection des ressources situées dans les zones de pêche bordant leur rivage », cela en consultation étroite avec la Commission. Le Conseil n'ayant pas été en mesure d'exercer, avant la date fatidique, la compétence communautaire, cette « clause d'ordre » destinée à contenir les initiatives étatiques intempestives allait revêtir une grande importance. La Cour de

77. Voir règlement 2141/70, *supra*, note 1, art. 2 paragraphe 1.

78. *Id.*, les art. 6 à 12 du règlement 2141/70 comportent des mesures d'encouragement à la coordination des politiques nationales de conservation.

79. Règlement 2141/70, *supra*, note 1, art. 5, reproduit par l'art. 4 du règlement 101/76, *supra*, note 2.

80. Voir l'Acte d'adhésion, *supra*, note 27, art. 102.

81. Règlement 811/76 portant autorisation temporaire de certains régimes de quotas de capture dans le secteur de la pêche, dans *J.O.C.E.* du 9 avril 1976, n° L-94, p. 1.

justice devait rappeler les conditions, manifestement méconnues par certains États riverains, auxquelles se trouve subordonné l'exercice de leur compétence intérimaire et supplétive « aussi longtemps que court le délai transitoire et que la Communauté n'a pas exercé sa compétence [82] » : 1) une mesure nationale ne doit pas présenter un caractère discriminatoire et tel n'est pas le cas de mesures fondées sur des critères en apparence neutres comme la dimension et la puissance des bateaux [83] ; 2) l'intervention d'un État doit encore être justifiée par le caractère strictement « nécessaire » des mesures prises en vue de la conservation et de la gestion des ressources de la pêche [84] ; 3) toute mesure nationale est assujettie à l'information des autres États et de la Commission ainsi qu'à, surtout, l'autorisation de cette dernière [85].

— À partir du 1er janvier 1979 : la situation s'est trouvée substantiellement modifiée par l'échéance du délai fixé par l'Acte d'adhésion et, pour cette raison, est devenue singulièrement préoccupante : les États membres n'étaient plus en droit de prendre, dans un cadre national, des mesures de conservation, la compétence ayant été transférée à la Communauté ; les besoins de protection exigeaient des mesures rapides pour éviter des conséquences irrémédiables ; le Conseil était dans l'incapacité d'établir un régime communautaire définitif et, dans cette attente, ne pouvait mieux faire que de fixer certaines lignes directrices sous forme de mesures intérimaires [86] inspirées du régime applicable pendant la période transitoire. S'appuyant sur la jurisprudence qui avait, antérieurement à l'échéance de cette période, déjà souligné l'importance de son rôle, la Commission estima qu'à l'expiration du délai les États membres n'étaient plus compétents en matière de conservation et ne pouvaient valablement adopter de telles mesures qu'après y avoir été autorisés préalablement. À la faveur d'un recours en manquement contre le Royaume-Uni, la Cour de justice [87] confirma que le « transfert de compétence étant total et définitif au profit de la Communauté » la carence prolongée du Conseil ne pouvait « en aucun cas restituer aux États membres la compétence et la liberté d'agir dans ce domaine ». Soucieux de concilier les besoins de protection des ressources et la compétence exclusive de la Communauté, le juge communautaire a cependant voulu assouplir les conséquences de cette solution : un État membre ne peut agir « autrement, désormais, que comme gestionnaire de l'intérêt commun » et « ne saurait, en l'absence d'une action appropriée du Conseil, mettre en vigueur des mesures de conservation éventuellement requises par la situation que dans le cadre d'une collaboration avec la Commission ». Forte de la reconnaissance renouvelée de sa mission, cette dernière a pu donner un encadrement communautaire assez strict aux mesures nationales [88] et, fondant explicitement son attitude sur la jurisprudence de la Cour, elle n'a pas hésité à mesure que la carence du Conseil persistait à demander aux États membres d'appliquer purement et simplement ses propositions de T.A.C. et de quotas, considérés « dans la situation actuelle comme légalement contraignantes vis-à-vis d'eux [89] ».

Le rôle institutionnel de la Cour de justice, l'habileté de la Commission à se prévaloir de véritables « pouvoirs de crise » [90] ont incontestablement constitué un élément de pression sur le Conseil, qui a finalement préféré que la pêche soit gérée selon un accord négocié en son sein, en tenant compte des intérêts de chacun, plutôt que directement par la Commission au nom de l'intérêt commun.

b) La nécessaire soumission des intérêts locaux à l'intérêt commun ressort néanmoins des précisions apportées par le règlement d'applica-

82. Selon la formulation faite dans : C.J.E.E. 16 févr. 1978 (*Commission des Communautés européennes* v. *Irlande*, 61/77), Recueil 1978, p. 417.

83. *Id.*, et C.J.C.E. 16 février 1978 (*Ministère des pêcheries* v. *Schonenberg et al.*, 88/77), Recueil 1978, p. 473 (discrimination indirecte, consistant à fixer des limites favorisant ainsi un groupe national de pêcheurs par rapport aux autres : un seul bateau irlandais était touché par cette mesure, contre 57 bateaux néerlandais et 101 bateaux français...).

84. Voir notamment C.J.C.E. 10 juil. 1980 (*Commission des Communautés européennes* v. *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, 32/79), Recueil 1980, p. 2403.

85. Voir notamment C.J.C.E. 4 oct. 1979 (*République française* v. *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, 141/78), Recueil 1979, p. 2923.

86. Décisions fondées sur les traités, relatives aux activités de pêche exercées dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres et prises à titre provisoire dans l'attente de l'adoption de mesures communautaires définitives, des 9 avril 1979 (*J.O.C.E.* du 12 avril 1979, n° L-93, p. 40) et 25 juin 1979 (*J.O.C.E.* du 29 juin 1979, n° L-161, p. 46).

87. CJCE du 5 mai 1981 (*Commission des Communautés européennes* v. *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, 804/79), Recueil 1981, p. 1045.

88. Jusqu'à demander aux États membres de prendre des mesures nationales conformes à un règlement expiré afin d'éviter un vide juridique.

89. Déclaration de la Commission au Conseil du 27 juil. 1981, dans *J.O.C.E.* n° C-224, p. 1.

90. Voir F. LAMOUREUX, « Les pouvoirs de la Commission en cas de vide juridique du fait de la carence du Conseil », (1984) 27 *R.M.C.* 215.

tion 171/83 au sujet de l'exercice des compétences résiduelles des États membres[91]. Si l'adoption par le Conseil d'un régime de conservation laisse encore une place aux interventions nationales, un rigoureux encadrement communautaire est organisé et les situations justificatives des mesures sont désormais préalablement délimitées.

Celles-ci se ramènent, en substance, à trois cas :

— ou une menace grave pèse sur la sauvegarde de certaines espèces ou de certains fonds de pêche et tout retard entraînerait un préjudice difficilement réparable : dans les eaux relevant de sa juridiction, l'État peut prendre toute mesure conservatoire et non discriminatoire que l'urgence impose ;

— ou un stock strictement local ne présente d'intérêt que pour les pêcheurs d'un seul État membre : pour assurer son éventuelle protection, celui-ci est habilité à intervenir au moyen d'une réglementation qui respectera cette double limite par des mesures techniques complémentaires de rationnement des prises ;

— ou encore une meilleure utilisation des quotas de pêche, voire la conservation des espèces pour lesquelles aucune disposition particulière n'aurait été prévue par le régime communautaire peuvent exiger une réaction : des mesures nationales peuvent venir s'ajouter aux exigences minimales communes dès lors qu'elles concernent exclusivement les professionnels de l'État membre qui les adopte.

Dans toutes les situations ainsi visées, l'auteur de la mesure reste soumis à une double contrainte. L'information systématique des autres États membres se double de l'obligation de se placer sous l'étroit contrôle de la Commission. De sorte qu'à défaut d'une action intégrée puisse toujours s'établir une coopération État/Commission, dans laquelle la Commission a le dernier mot. À sa demande, les autorités nationales sont tenues, à tout moment, de lui fournir les renseignements nécessaires à l'appréciation de la compatibilité des mesures — obligatoirement communiquées — avec la politique commune de la pêche (3e cas décrit) ; son approbation préalable constatant une telle conformité est requise (2e cas décrit) ; sauf pour le Conseil, alors saisi par les États membres, à s'écarter en définitive de sa décision, il appartient à elle seule de confirmer, modifier ou annuler une mesure d'urgence (1er cas décrit), qu'elle-même

91. Voir le Titre VI « Dispositions finales » (art. 18 paragraphes 2, 19 et 20) du règlement 171/83, *supra*, note 3.

aurait d'ailleurs compétence propre, par dérogation, pour adopter au titre d'une action « immédiate » de conservation[92].

Comme on le voit, le règlement 171/83 a manifestement cherché à prévenir les risques inhérents à une décentralisation de l'exécution normative au profit de l'application uniforme des normes communautaires[93].

B. — Moyens d'une observation effective de la limitation des possibilités de pêche

La nécessité d'un contrôle ne peut guère prêter à discussion en son principe. Malgré son caractère détaillé, le dispositif installé n'assurerait pas la protection recherchée de la ressource si son contenu était ignoré. La crédibilité interne et externe de la politique commune de conservation, la confiance réciproque des professionnels nationaux dans le respect mutuel de chacune de ses règles réclament la mise en place d'un système de surveillance efficace[94].

Chaque fois qu'un régime communautaire est édicté et que l'application concrète des normes non seulement aux États membres mais aussi aux individus doit être assurée, la question du procédé de la mise en œuvre serait susceptible d'être reposée dans la mesure où la répartition des rôles entre les autorités nationales et les autorités communautaires n'est nullement définitive. Aux fins d'une application fidèle de leur législation, les communautés ont-elles le choix ? La méthode la plus ambitieuse, dont les modèles les plus achevés ont été mis au point dans le cadre de la C.E.C.A. ou de l'Euratom, consiste dans une mise en contact direct des personnes intéressées et de la Commission, organe d'exécution du droit commun et gardienne de l'acquis communautaire. Mais les traités (à cause de la faiblesse des moyens de coercition accordés aux institutions communautaires) et surtout la pratique témoignent d'une préférence pour le procédé de la mise en œuvre indirecte, c'est-à-dire par

92. Expressément prévue par l'article 18 paragraphe 1, du règlement 171/83, *supra*, note 3.

93. Si aucun n'a pris — en 1983 ou 1984 — de mesures d'urgence (1er cas), les États membres ont notifié, en 1983, 64 mesures nationales, puis 43 en 1984, dont respectivement 57 et 28 ont fait l'objet d'observations de la part de la Commission. Celle-ci devait encore en 1986 et 1987, prendre connaissance de 71, puis de 117 mesures techniques (52 et 95 étant, pour chacune de ces deux années, notifiées).

94. Selon l'exposé des motifs du règlement de base 170/83, *supra*, note 3 (faut-il y voir un jugement porté sur un règlement/contrôle élaboré six mois auparavant ?).

l'intermédiaire des autorités nationales, puisque l'État dispose d'un acquis législatif et de tout un appareil administratif et judiciaire outillé pour la recherche et la poursuite des infractions.

En réalité, le règlement 2057/82[95] ne s'écarte pas, en matière de contrôle des activités de pêche, de cette règle prépondérante dans le cadre de la C.E.E et en l'état actuel de l'intégration communautaire. Sous la responsabilité exclusive de chacun d'eux, ce sont les États membres qui sont chargés de la vérification de la conformité des activités des pêcheurs à la législation commune. Cette constante n'exclut pourtant ni la définition de certaines mesures par le règlement du Conseil ni quelques « prudentes audaces » dans l'aménagement des relations entre les services nationaux et communautaires.

1. — *Définition commune de certains mécanismes de contrôle*

Habilitant les États membres à maintenir ou à prendre toute disposition qui viendrait le compléter sans lui être contraire, le règlement 2057/82 procède par définition de « prescriptions minimales »[96], elles-mêmes progressivement affinées par des textes plus rigoureux[97].

a) Les premières concernent la vérification des captures des espèces pour lesquelles un T.A.C. a été fixé. Elles sont très précises puisque le non-dépassement du « volume des prises disponibles » pour la Communauté dépend de façon cruciale du respect des quotas nationaux.

Dans une première étape, une obligation essentielle, « seul moyen d'apprécier le respect des mesures de conservation en vigueur » (exposé des motifs), s'adresse directement aux capitaines, du moins à ceux dont les navires sont de dimension au moins égale à 10 mètres et dont la durée des sorties dépasse 24 heures. Il s'agit de la tenue d'un journal de bord, déclaration d'activités au modèle uniformisé[98]. Dans ce régistre commu-

95. Règlement 2057/82 établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par les bateaux des États membres, *J.O.C.E.* du 29 juil. 1982, n° L-220, p. 1.
96. *Id.*, préambule et art. 14.
97. Le règlement 2057/82 a été modifié par le règlement 4027/86, dans *J.O.C.E.* du 31 déc. 1986, n° L-376, à son tour codifié par le règlement 2241/87 établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche, dans *J.O.C.E.* du 29 juil. 1987, n° L-207, p. 1.
98. L'entrée en vigueur de ce document (prévue par l'art. 3 du règlement 2057/82, *supra*, note 95) est devenue effective en 1984, depuis que le modèle en fut mis au point par un règlement du 22 sept. 83 définissant des modalités particulières de l'enregistrement des informations relatives aux captures de poissons par les États membres, dans *J.O.C.E.* du 10 oct. 1983, n°-L-276, p. 1.

nautaire des prises, par espèce, par zone visitée, par journée de pêche, toute capture doit se trouver consignée de même que le type d'engin utilisé.

Lors de la mise à terre, les quantités débarquées dans le port d'un État membre mais également hors du territoire de la Communauté et même celles transbordées sur un autre navire sont, dans une seconde phase, séparément enregistrées dans une déclaration, dont seul le capitaine répond de l'exactitude et qui est remise par lui aux autorités nationales.

Les services de l'État membre jouent, en dernier lieu, le rôle d'informateur de la Communauté. Il leur appartient de notifier mensuellement à la Commission les quantités mises à terre, de fixer la date à laquelle les quotas sont réputés épuisés, d'en avertir aussitôt les commissaires et d'interdire alors la pêche pour le stock considéré, du moins à titre provisoire. Car seule la Commission, après en avoir informé les autres États membres, a le pouvoir d'en proclamer par voie réglementaire la clôture définitive, État par État.

b) Une autre contrainte, tout à fait générale, vise de la part de la Communauté à s'assurer de la réelle application de l'ensemble du régime européen de conservation comme de contrôle et pèse donc sur l'État sous la forme d'une obligation d'inspection. Il incombe à chacun de disposer d'un service de surveillance doté des moyens d'exercer sa mission de l'intérieur des ports situés sur son territoire jusqu'à la limite extérieure de sa propre zone d'inspection des 200 milles.

En matière de contrôle, s'applique la compétence de l'État côtier et non la juridiction de l'État du pavillon[99]. Réintroduisant ici également l'idée de frontières intracommunautaires, qui met en évidence une juxtaposition de zones nationales de surveillance exclusive, le Conseil a fondé la règle communautaire sur le principe selon lequel chaque État membre inspecte dans ses propres eaux, quel que soit le pavillon du navire contrôlé. L'évident corollaire de cette règle est que l'État n'a aucune compétence pour inspecter ses propres navires dès lors que ceux-ci pêchent dans les eaux des autres États membres. Mais le privilège de l'État côtier peut devenir une charge financière difficilement supportable, compte tenu de l'immensité de la zone ainsi placée sous sa surveillance au regard des moyens techniques préexistants. C'est pourquoi, dans le but d'alléger la contribution « forcée » de certains pays (il en va ainsi du Danemark et de l'Irlande)[100], des aides — progressivement réactualisées

99. Règlement 2057/82, *supra*, note 95, art. 1.
100. Entre le 1er janv. 1977 et le 31 déc. 1982, un montant de 10 millions d'ECU fut alloué au Danemark et de 46 millions d'ECU à l'Irlande.

et étendues à de plus nombreux partenaires [101] — ont été allouées par le budget communautaire.

c) Au stade ultime de l'application du droit, pour amener l'exécution d'une obligation dont l'accomplissement d'une mission d'inspection aurait révélé la méconnaissance, force est de constater la part exclusive prise par les autorités nationales [102]. Aucun règlement de pêche et pas davantage les règlements agricoles, [103] ne détermine les sanctions applicables au cas de manquement aux règles qu'il établit. La seule certitude est que l'État n'a plus la liberté de ne pas sanctionner les infractions dont les éléments constitutifs résultent du règlement. Comportant une clause d'habilitation expresse des États membres à sanctionner, le règlement de 1982 ne dit pas autre chose lorsqu'il énonce que, à l'issue de la constatation d'un manquement, les autorités nationales compétentes « intentent une action pénale ou administrative contre le capitaine » du navire inspecté [104].

101. Le Conseil a ainsi décidé le 18 mai 1987, un concours financier communautaire visant à moderniser les moyens de surveillance des pêches (*J.O.C.E.* du 23 mai 1987, n° L-135) de 12 millions d'ECU en faveur des États membres appliquant le régime communautaire de conservation des ressources.

102. Sauf à envisager une procédure communautaire en cas de manquement de l'État à son obligation de surveillance, ou pour dépassement d'un quota national. Quelques procédures d'infraction — notamment pour « surpêche » — ont été déclenchées contre les Pays-Bas au titre des campagnes 1983, 1984 et 1985.

103. Sur l'ensemble de la question voir B. HERMANS, « La sanction des règlements agricoles de la C.E.E. » dans *Mélanges, supra,* note 15, aux pp. 219-226 et R. FORNASIER, « Le pouvoir répressif des Communautés européennes et la protection de leurs intérêts financiers », (1982) 25 *R.M.C.* 398.

104. Règlement 2057/82, *supra*, note 95, art. 1 paragraphe 2. Pour une première application — semble-t-il — de ce texte, depuis la fixation des quotas pour 1983, voir C. ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », (1984) 88 *R.G.D.I.P.* 653, p. 680. Quant à l'intervention normative nationale visant à la définition de la nature et du montant des sanctions, des règles de procédure relatives à la recherche et à la poursuite des infractions, elle se fonde sur l'impératif général de collaboration de l'État membre, contenu à l'article 5 du Traité C.E.E. en vertu duquel il lui incombe de prendre toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant du traité ou du droit dérivé. À titre d'illustration, voir les arrêtés ministériels adoptés par le gouvernement français le 4 mars 1983, dans *Journal officiel de la République française* du 18 mars 1983, pp. 2870-2871 (poursuite et répression des infractions conformément au décret du 9 janvier 1982 sur l'exercice de la pêche et de divers décrets en date des 11 et 15 février 1977 edt des 3 et 6 mars 1978, portant création d'une zone économique exclusive au large du territoire français) et la loi n° 83-582, du 5 juillet 1983 relative au régime de la saisie et complétant la liste des agents habilités à constater les infractions dans le domaine des pêches maritimes (notamment, selon l'article 1, aux règlements de la C.E.E.), dans *Journal officiel de la République française* du 6 juil. 1983, pp. 2065-2066.

Mais il faut bien reconnaître que celles-ci disposent d'un très vaste pouvoir d'appréciation pour autant que le contenu matériel de la réglementation commune n'en soit pas affecté. Sauf à considérer que certains choix puissent être orientés par les services communautaires.

2. — *Encadrement communautaire du service national d'inspection maritime*

Encore que chaque État côtier soit tenu d'informer la Commission, à intervalles rapprochés, du nombre de bateaux de pêche inspectés selon la nationalité, du type d'infractions relevées et des suites qui leur ont été données [105], une tentation pouvait être forte : inspecter surtout ou contrôler exclusivement les navires ne battant pas son pavillon. Le climat de confiance nécessaire entre les services nationaux d'inspection et les pêcheurs communautaires aurait été irrémédiablement compromis. Trouvant là l'une de ses justifications, la création d'une unité d'inspecteurs communautaires marque d'une manière un peu hardie le règlement du Conseil [106]. Fonctionnaires mandatés par la Commission, ils peuvent assister, dans toute la mesure jugée nécessaire par elle, aux opérations d'inspection effectuées par les services nationaux. Disposant d'un pouvoir de vérification sur place, ils sont parfaitement habilités à monter à bord des vedettes de surveillance et des avions patrouilleurs. Une exception à la présence des représentants de la Commission n'est admise que lorsque les autorités nationales doivent effectuer d'autres tâches prioritaires touchant la défense, la sécurité ou l'inspection des douanes.

Il convient pourtant de ne pas se méprendre et la formulation empreinte de modération et de prudence du règlement y invite. Il n'a jamais été dans les intentions de la Commission, à qui revient cette proposition d'encadrement [107], de créer une « police fédérale » de la pêche ou une « unité de gardes-côtes communautaires ». Il n'existe aucune substitution d'un service communautaire de surveillance aux services

105. Voir le règlement 2057/82, *supra*, note 95, art. 5.

106. *Id.*, art. 12 paragraphes 3 et 4.

107. Proposition de règlement (CEE) prévoyant les modalités de l'enregistrement et de la transmission des informations relatives aux captures opérées lors de la pêche exercée par les bateaux des États membres, dans *J.O.C.E.* du 18 janv. 1980, n° C-14, p. 4, et COM/80, 882 final. Comparer avec le Document de séance du Parlement européen (DOC. 1-183/82, 4 mai 1982; Rapport de N. PÉRY), notamment le point 15 de la proposition de résolution : les amendes infligées pour infraction à la politique commune de la pêche devraient devenir ressource propre de la Communauté, sur la base de l'article 201 C.E.E.

nationaux ni même une attribution aux inspecteurs de la Communauté d'un pouvoir autonome de vérification directe. N'ayant aucun droit de prendre des sanctions à l'encontre des personnes physiques, en nombre encore trop restreint pour déclencher plus que des interventions ponctuelles, ils sont « accompagnateurs » des inspecteurs nationaux, qui restent à tout moment responsables du contrôle. Conformément à l'attente de l'initiatrice du projet, il est néanmoins permis d'y voir un instrument permettant d'atteindre, outre l'objectif d'un traitement non discriminatoire des bâtiments selon leur nationalité, une double finalité : faire admettre aux États membres une interprétation uniforme des mesures de conservation et de contrôle, mais encore, dans l'attente d'une harmonisation [108], les conduire à réduire les différences entre les procédures appliquées pour sanctionner les infractions.

En tout état de cause, le régime communautaire de l'exercice des activités de pêche devrait durablement illustrer la définition du système juridique de la Communauté : une concentration de son édiction entre les mains des autorités communautaires et une dispersion nationale dans son exécution.

108. L'action entamée par la Commission en 1984 ne concerne que l'harmonisation des méthodes et des procédures nationales d'inspection. Mais le Règlement 2241/87, *supra*, note 97, insiste, à l'art. 1er, sur le nécessaire renforcement de l'action de contrôle : « Lorsque la Commission ou ses fonctionnaires mandtés rencontrent, dans l'exercice de leur mission, des difficultés répétées et non justifiées, la Commission peut demander à l'État concerné, outre des explications, les moyens permettant de mener à bonne fin son action ».

Le statut des espaces maritimes intéressant le Québec en droit international et en droit constitutionnel

LUCIE GUIBAULT *

En raison de l'impact des négociations actuellement en cours entre le gouvernement fédéral, le gouvernement du Québec et les nations autochtones au sujet de la construction du complexe hydroélectrique de la baie James (phase II), le statut des espaces maritimes qui s'étendent au nord du Québec mérite d'être défini avec précision. Les parties aux négociations ont des intérêts divergents à l'égard de l'ampleur du projet, de son impact sur l'environnement, de l'emplacement du site et de la construction et il importe que les décisions soient fondées sur un titre territorial clair [1]. Les enjeux sont en effet trop importants pour s'en remettre au hasard. De même, la détermination du statut juridique constitutionnel et international des eaux formant la région du golfe du Saint-Laurent est de la plus haute importance pour le Québec.

Les espaces maritimes qui entourent le territoire québécois forment-ils des eaux intérieures au sens du droit international ? Dans l'affirmative, ces espaces maritimes appartiennent-ils au domaine public fédéral ou au domaine provincial ? Le Québec peut-il agir en tant que propriétaire du territoire maritime ou ne possède-t-il que la compétence législative ?

* Avocate au Barreau de Montréal. Cet exposé a remporté le Concours Mathieu-Bernard de dissertation en droit international en 1988.

1. Voir entre autres : K. A. G. BRIDGE, « Control of Energy Developments in Canada : Models for Unified Administrative Review and Joint Federal Provincial Jurisdiction » (1988) 1 *Can. J. of Admin. Law & Pract.* 245–292.